

La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno

Fecha de recepción: 30 de septiembre de 2008

Fecha de aprobación: 2 de octubre de 2008

*José Juan Sánchez González**

RESUMEN

Este artículo pretende explicar las tres estrategias de mejoramiento de la Administración pública de Vicente Fox. Se encuentra estructurado en cuatro apartados: en primer lugar, se presenta una propuesta para ubicar históricamente las acciones de reforma y modernización realizadas por otras administraciones antes del gobierno de Fox; en segundo lugar, se analiza el contenido y alcances del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006); en tercer lugar, se revisa el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental con sus objetivos, estrategias y etapas; en cuarto lugar, describimos los seis atributos de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno de Vicente Fox y pretendemos analizar sus alcances y limitaciones en el funcionamiento de la administración pública federal (APF).

PALABRAS CLAVE: Administración pública, reforma administrativa, modernización, gestión, corrupción.

ABSTRACT

This article aims to explain the three strategies for improving the public administration of Vicente Fox. It is divided into four sections: first, a proposal

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo en el Centro Universitario-Zumpango, UAEMéx.

to locate historically the shares of reform and modernization undertaken by other administrations before the Fox government, and secondly, it analyzes the content and scope of the National Programme for Combating Corruption and Transparency Promotion and Administrative Development (2001-2006), and thirdly, we review the Strategic Model for Government Innovation with its objectives, strategies and stages; fourthly, we describe the six attributes of Presidential Agenda for Governance of Vicente Fox and intend to discuss its scope and limitations in the operation of the federal civil service.

KEY WORDS: public administration, administrative reform, modernization, management, corruption.

INTRODUCCIÓN

Desde el mundo novohispano, existe la preocupación de adecuar los negocios públicos a los requerimientos de la corona española. Al respecto, la reforma borbónica en América puede ser considerada como una de las transformaciones de una organización de dominación a otra distinta, con un alto grado de éxito (Guerrero, 1994: 135). Esta necesidad de adecuar el aparato gubernamental a las condiciones y circunstancias prevalecientes, es una tendencia continua en nuestra historia administrativa.

En México, la necesidad por reformar la administración pública surge con mayor vigor con los primeros movimientos de emancipación como país independiente (Carrillo

y Campero, 2005: 125). De antiguo, las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental mexicano habían seguido dos grandes vías: primero, las reformas administrativas como estrategias focalizadas, dirigidas y planeadas; y segundo, los programas de modernización administrativa que enfatizaban problemas que había que resolver (Sánchez, 2005: 11). Desde el siglo XIX como en el siglo XX existe una constante de utilizar ambas estrategias, a veces de manera independiente o bien de forma mezclada.

Durante las presidencias de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se realizan las mayores reformas administrativas llevadas a cabo en México en el siglo XX, que culminan con un proceso iniciado en 1967 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP). El fin de las reformas administrativas había llegado, dando paso a la etapa de la modernización administrativa. A partir de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), prevalecen los programas de modernización administrativa que se enfocan a resolver problemas específicos –descentralización, simplificación y modernización– de la administración pública federal.

En este contexto, es necesario reconocer que el caso del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) requiere un análisis por separado. Existen al menos tres razones que deben destacarse en materia de mejoramiento administrativo. Primero, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento

a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) que formaba parte del *Plan nacional de desarrollo* (2001-2006), el cual tiene carácter oficial y obligatorio para ser implementado en todas las dependencias y entidades del gobierno federal. Aunque el programa tendría un amplio desarrollo e implementación en los tres primeros años de su gobierno (2001-2003), queda en un segundo plano en los siguientes años de la administración foxista dentro de las acciones de modernización administrativa. Segundo, una explicación de esta situación la constituye la enorme influencia de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, encabezada por Ramón Muñoz, quien elabora el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG). Este documento que tiene un carácter propositivo, comienza a ser difundido y aplicado en algunas de sus líneas estratégicas por dependencias y entidades de la administración pública federal. Con este modelo se introduce la idea de la innovación administrativa –haciendo a un lado la reforma y la modernización– como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental. Tercero, a la mitad del gobierno de Fox, tanto el PNCCFTDA y el MEIG quedan superados y todas sus acciones se integran en la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG) –también elaborada por Ramón Muñoz– que termina siendo la estrategia que da cuenta de las acciones y actividades en materia de administración pública. La agenda incorpora aspectos relevantes de ambas estrategias y las resume en una suerte de legado administrativo de la administración pública de Vicente Fox.

UN MARCO PARA ENTENDER LAS REFORMAS Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

En México, desde su formación como estado independiente y soberano, han existido tres modalidades para transformar la administración pública federal –reforma, modernización e innovación– las cuales han sido implementadas con diferentes objetivos, estrategias y circunstancias históricas (Sánchez, 2005: 12). Desde 1821 hasta alrededor de 1982, la idea de la reforma administrativa fue la estrategia para mejorar el funcionamiento del aparato gubernamental, tanto de reformas de corto alcance hasta reformas que transformaron radicalmente la administración pública federal. La reforma administrativa tenía una orientación incremental, gradual y focalizada, mediante microrreformas para intentar alcanzar macrorreformas de mayor alcance en la administración pública mexicana.

Las reformas administrativas son estrategias de antiguo en la historia administrativa del aparato gubernamental (Carrillo, 1980a: 40; Sánchez, 1999: 261). Esquemáticamente se agrupan en siete etapas: 1) la reforma administrativa de 1833; 2) la creación de la Secretaría de Fomento en 1853; 3) la reforma administrativa de Juárez en 1857; 4) las diversas reformas introducidas después de la revolución de 1910, en la que destaca la creación de los departamentos administrativos; 5) las reformas en el periodo posrevolucionario que abarca de 1917 hasta 1970; 6) la reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976); y 7) la reforma administrativa en el gobierno de José

López Portillo (1976-1982). Estas reformas administrativas constituyen la memoria histórica institucional de las iniciativas implementadas para el mejoramiento de la administración pública mexicana. Las reformas administrativas muestran una línea de continuidad para realizar transformaciones que mejoren y adecuen el funcionamiento de la administración pública a nuevos contextos complejos.

Superada la etapa de las reformas administrativas en nuestro país, surge una nueva era en la administración pública, con la puesta en marcha de los programas de modernización (Sánchez, 2005: 19). El avance de la planeación hace necesaria la creación de los planes nacionales de desarrollo, con lo cual se establece que toda acción gubernamental tiene que verse reflejada en un programa sectorial. En primer lugar, Miguel de la Madrid impulsa el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, a cargo de la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que incorpora diversas políticas públicas para que el país avance en la descentralización de la vida nacional (Beltrán y Portilla, 1986: 91). En el marco de este programa, destacan por su importancia cuatro líneas de acción: 1) la reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional (Martínez, 1985: 139); 2) la descentralización de los servicios educativos (De los Reyes, 1986: 162); 3) la descentralización de los servicios de salud (Cardozo, 1993: 369); y 4) políticas para promover el desarrollo regional. Mientras que en materia municipal y desarrollo regional se establecen medidas que tenían efectos en el

ámbito nacional, respecto a la descentralización (educación y salud) se sientan las bases para consolidar su implementación, aunque las acciones definitivas se realizaran en las siguientes administraciones (Pardo, 1986: 132).

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, que tiene como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos (Caso, 1986: 21). De alcances limitados, ya que su propósito era reducir los trámites y requisitos administrativos –estrategia que en otros países se conoció como desburocratización– la simplificación, aunque contribuye en el funcionamiento administrativo, no resuelve la problemática existente en el aparato gubernamental, debido a que no se utilizó dentro de una estrategia general de mayores alcances. Asimismo, cabe señalar que ya en el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante un acuerdo presidencial se realizaban un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos mediante la estrategia de la simplificación administrativa (Vázquez, 1993: 209). En ese sentido, el programa salinista representó una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno antecesor.

Mientras, en el gobierno de Ernesto Zedillo las acciones de mejoramiento de la función pública se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP. El

programa se implementa en dos etapas básicas: la primera, que denominamos de planeación estratégica y enfoque de calidad (Roel, 1997: 4); la segunda, caracterizada por su orientación hacia la reingeniería de procesos (Sánchez, 2005: 296). Por ello, el PROMAP representa una «ruptura administrativa» con todos los instrumentos anteriores, debido a que por primera vez, se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con enfoques de eficiencia, eficacia y economía, orientación y satisfacción al cliente, enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos, que desacreditan en gran medida, las políticas públicas realizadas en los gobiernos anteriores.

La administración pública mexicana en el siglo XXI, se encuentra frente a un cambio radical con la llegada de Vicente Fox, el primer presidente que proviene del Partido Acción Nacional (PAN). A su llegada, Fox anuncia dos medidas inéditas que se relacionan con la actuación de la administración pública (Pardo, 2005: 191-192). La primera fue que los puestos de mayor responsabilidad serían ocupados por los mejores hombres o mujeres, y que éstos serían seleccionados por «cazadores de talentos» (*head hunters*). Respecto a la segunda, el gobierno hizo una propuesta que consistía en la formación de una serie de agencias administrativas que se integrarían a la estructura por encima de las secretarías de Estado, lo que hacía evidente que se rebasara el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública (Pardo, 2001: 32).¹ Ambas decisiones polémicas mostrarían en el corto plazo su fracaso, debi-

do a que por una parte, la llegada de funcionarios provenientes de la empresa privada no garantizaba la eficiencia en sí misma y, por otra parte, dichos funcionarios desconocían y violentaban el marco legal establecido en la función pública. En ésta, el marco legal no puede alterarse por causa de la ocurrencia de funcionarios provenientes del sector privado.

En materia de mejoramiento administrativo, la estrategia de Vicente Fox se orienta por tres acciones relevantes: 1) la puesta en marcha del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006) que queda bajo la responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); 2) la propuesta contenida en el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, elaborado por Ramón Muñoz desde la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia; y 3) la integración de todas las acciones de mejoramiento de la administración pública federal en la Agenda de Buen Gobierno. Una vez expuesto este marco referencial, pasemos a revisar a cada una de estas estrategias.

EL PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN, FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (PNCCFTDA)

En el gobierno de Vicente Fox (2001-2006) los temas del combate a la corrupción, el fomento a la transparencia y el acceso a la información fueron considerados como una prioridad gubernamental, es decir, se trataba

de asuntos de política de Estado. Por ello se elaboró y diseñó un documento que estableciera las líneas estratégicas y de acción para mejorar la rendición de cuentas y atenuar la corrupción. El PNCCFTDA 2001-2006 tenía como propósito general: organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad (SECODAM, 2001: 10).

El programa fijaba cinco objetivos estratégicos: 1) prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; 2) controlar y detectar prácticas de corrupción; 3) sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; 4) dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad; y 5) administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. Derivado de estos objetivos, el PNCCFTDA se integraba por tres apartados y ocho capítulos.

Mediante este programa se pretendía propiciar una cultura en contra de la corrupción y fomentar la transparencia, dentro de la propia administración pública federal y en particular, con sus funcionarios. Como su nombre lo indica, el tema del combate a la corrupción y el fomento a la transparencia resultaba un aspecto central del programa. Asimismo, en el programa se destacaba el papel que tienen los funcionarios públicos dentro de la administración pública en relación con la prestación de bienes y servicios. Los recursos humanos son el origen y destino de todo el esfuerzo gubernamental y quienes sirven en la función pública demandan, con razón, una transformación de sus condiciones laborales y la apertura de mayores oportunidades de desarrollo.

Por lo cual sostiene que no se puede construir un buen gobierno si antes no se cuenta con trabajadores al servicio del Estado debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Se compromete en el marco de este programa, a instaurar un sistema profesional de carrera, que comprenda desde la selección y reclutamiento hasta la evaluación del desempeño y las prestaciones conforme a la ley. A partir de estas consideraciones, el programa establece dentro de sus objetivos generales cinco líneas estratégicas, tal como se presenta en el siguiente cuadro 1:

Cuadro 1

LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PROGRAMA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

<i>Objetivos</i>	<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Contenido</i>
1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría	El marco jurídico necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tienen relación con los temas de corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, particularmente en los asuntos que son competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
	1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal	El objetivo rector de abatir la corrupción exige, en buena medida, estrategias y acciones distintas a las tradicionales. Es premisa fundamental dar énfasis a la prevención de conductas y hechos indebidos, lo que obliga a una mejor organización y funcionamiento de las instituciones públicas federales
	1.3 Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal	El capital humano y su desarrollo integral es un elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia y la simplificación normativa y de procesos de la gestión pública; la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano es el reto
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción	2.1 Implantar controles en la administración pública federal	El trabajo coordinado de todas las dependencias y entidades para el combate a la corrupción se centrará en la atención a las áreas susceptibles de mejora y que por su riesgo o existencia de problemas de corrupción, deban tener una respuesta rápida y contundente para erradicar prácticas ilícitas
	2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño	La gestión pública requiere de mecanismos de información que permitan conocer lo que se hace en la APF, evaluar sus resultados y rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	3.1 Aplicar las sanciones que correspondan a conductas indebidas	Las conductas indebidas en la función pública implicarán sanciones ejemplares a los servidores públicos responsables. En efecto, la impunidad es una de las causales de la corrupción
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública	La exigencia ciudadana es por tener un buen gobierno, que utilice los recursos públicos con pulcritud y eficiencia, que tenga contacto con la sociedad y le brinde servicios de calidad
	4.2 Generar acuerdos con la sociedad	El combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo que requiere ser integral y de la mayor profundidad
	4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción	La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad; se trata de una parte fundamental de la cultura de un país
5. Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal	5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la administración pública federal	Los inmuebles federales son una parte importante del patrimonio de la nación; su atención y cuidado deben ser una prioridad del gobierno

FUENTE: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001–2006.

Mientras que en los tres primeros objetivos y sus respectivas líneas estratégicas existe una clara intención de combate a la corrupción –prevenir y abatir prácticas de corrupción, controlar y detectar prácticas de corrupción y sancionar las prácticas de corrupción e impunidad– son determinantes para evitar este tipo de prácticas desleales. Los dos objetivos y estrategias restantes –dar transparencia a la gestión pública mediante

la participación ciudadana y administrar con pertinencia el patrimonio inmobiliario federal– son acciones para fomentar la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Por lo que se refiere al contenido de las líneas estratégicas y sus respectivas líneas de acción, se presenta a manera de resumen las principales acciones para alcanzar los objetivos previstos en el referido programa, en los siguientes términos:

Cuadro 2

LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

<i>Objetivos</i>	<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Líneas de acción</i>
1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría	1.1.1 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción 1.1.2 Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría
	1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal	1.2.1 Mejora regulatoria interna en la APF 1.2.2 Investigación de mejores prácticas anticorrupción 1.2.3 Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF 1.2.4 Nuevo enfoque de los órganos internos de control
	1.3 Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal	1.3.1 Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la administración pública federal 1.3.2 Formación y capacitación de los servidores públicos 1.3.3 Servicio profesional de carrera en la administración pública federal 1.3.4 Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción	2.1 Implantar controles en la administración pública federal.	2.1.1 Inventario de áreas críticas en la administración pública federal. 2.1.2 Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en áreas críticas de la administración pública federal. 2.1.3 Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas
	2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño	2.2.1 Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública. 2.2.2 Sistema de Información Directiva.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas	3.1.1 Usuario simulado 3.1.2 Detección y sanción de casos de corrupción

Continuación...

4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública	4.1.1 Ley para el Acceso a la Información Gubernamental 4.1.2 Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades 4.1.3 Identificación de estándares de atención ciudadana 4.1.4 Uso de la tecnología para la transparencia en el gobierno 4.1.5 Coordinación con estados y municipios 4.1.6 Contraloría social 4.1.7 Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos 4.1.8 Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad 4.1.9 Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen gobierno
	4.2 Generar acuerdos con la sociedad	4.2.1 Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción 4.2.2 Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia
	4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción	4.3.1 Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional 4.3.2 Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción 4.3.3 Campaña de Posicionamiento del Gobierno Federal en el Combate a la Corrupción
5. Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal	5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la administración pública federal	5.1.1 Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal 5.1.2 Avalúo y justipreciación de inmuebles federales

Fuente: elaboración propia con base en el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001–2006*.

Como podrá inferirse, el PNCCFTDA establecía como prioridades: el combate y eliminación de la corrupción, el fomento de la transparencia en el uso de los recursos públicos, evitar la impunidad en detrimento de la aplicación rigurosa de la ley; la aplicación de códigos de ética para el correcto desempeño de los funcionarios públicos; el desarrollo administrativo sin considerarlo como una reforma administrativa; la instauración del servicio civil de carrera como un mecanismo de modernización administrativa. Adicionalmente, consideraba de manera

detallada un conjunto de indicadores para cada línea estratégica y líneas de acción, así como las áreas responsables para su implementación, control y evaluación.

En ese sentido, el PNCCFTDA impulsó acciones dentro del ámbito del sector público para mejorar el manejo transparente de los recursos públicos, fomentar la transparencia del ejercicio público y mejorar los esquemas de operación de la función pública. Faltaría entonces, que en el sector privado se emprendieran acciones de la misma

manera para evitar la corrupción y la impunidad en su ámbito de competencia.

Dentro del PNCCFTDA tres estrategias fundamentales fueron la transparencia y acceso a la información, adecuar el marco legal de las responsabilidades de los servidores públicos, así como conformar un servicio profesional de carrera. Aquí sólo son enunciadas, pero se reconocen como tres grandes transformaciones en la administración pública federal derivados del PNCCFTDA. Por lo que se refiere a la primera acción, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 11 de junio 2002) fue una decisión significativa no sólo al interior de la propia administración pública federal, sino hacia la vinculación de los ciudadanos con el gobierno. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) comenzó a operar oficialmente el 12 de junio de 2003. El IFAI es el organismo responsable para garantizar la accesibilidad de la información gubernamental, ha sido uno de las transformaciones más relevantes de los últimos años.

Conviene recordar que desde el año de 1977 constitucionalmente queda establecida en el artículo 6º, la garantía por parte del Estado de acceso a la información, pues textualmente se asentaba: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, tendría que pasar un cuarto de siglo para que, en efecto, se legislara y reglamentara tal derecho. La democracia en México avanza y se perfecciona con la

promulgación, publicación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (Moreno, 2003: 76).

Respecto a la segunda acción, el PAN presentó el 5 de abril de 2001, ante el Congreso de la Unión, la iniciativa para una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que fue aprobada el 14 de diciembre del mismo año y publicada el 13 de marzo de 2002 (Secretaría de la Función Pública, 2006: 146-147). Esta ley establece las reglas bajo las cuales los servidores públicos federales deben desempeñar su empleo, cargo o comisión, así como las sanciones a las que podrán hacerse acreedores en caso de incurrir en un delito.

El aprendizaje de la responsabilidad es cada vez más visible porque la democratización mexicana obliga a la apertura de las instituciones y a la evaluación que desde la sociedad civil y con diferentes medios –voto electoral, movilización ciudadana, opinión pública y comportamiento de los medios de comunicación– inciden de manera directa en el desempeño de los servidores públicos y en los directivos de primer nivel. Con la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se avanza en la configuración de un orden político y administrativo que sea más democrático (Uvalle, 2003: 13).

Otra acción representativa es la conformación de un Servicio Profesional de Carrera.¹ El día 10 de abril de 2003 fue publicada en el DOF la Ley del Servicio

Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, así como las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, además de las adiciones a la Ley de Planeación. Con esta Ley se propone la desaparición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para dar paso a una nueva dependencia federal denominada Secretaría de la Función Pública (SFP). Ello representa una enorme aspiración en la administración pública, para darle la mayor prioridad a los asuntos de la función pública, su profesionalización, mejoramiento y modernización definitiva. En los albores de un nuevo milenio parece inútil en la importancia que tiene los servicios de carrera como un recurso, quizá el más valioso, para profesionalizar los aparatos administrativos y la función pública (Pardo, 2003: 111).

En suma, en las tres acciones representativas –transparencia y acceso a la información, nuevo marco legal de responsabilidades y servicio profesional de carrera– aún hace falta mejorar y perfeccionar sus ámbitos de acción, aunque debemos partir de que fueron un buen comienzo para la administración pública federal en el presente siglo. Conjuntamente las estrategias son fundamentales por su relevancia en la operación y funcionamiento de la administración pública federal, por lo que se incluirían posteriormente en la Agenda de Buen Gobierno, con el propósito de enfatizar la preeminencia que tiene para transformar la función pública.

EL MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Al inicio del gobierno de Vicente Fox se creó la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez, quién diseñó el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG), una propuesta para aplicar un estilo de conducción gerencial en la Administración Pública Federal y con ello iniciar una transformación de la calidad gubernamental (Muñoz, 2004: 137).

El MEIG tenía como objetivo fundamental, transformar al gobierno mexicano en parte de la “inmensa minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia” (Muñoz, 2001: 15).

La innovación gubernamental se definía de acuerdo con el MEIG, como el movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas. El focus estratégico es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, *mejorar la capacidad de gobernar* para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la *confianza* en sus autoridades.

Aunque no presentaba un diagnóstico administrativo, se sostiene que se requieren estructuras planas (reducción) y estructuras

flexibles (reorganización) en la administración pública federal (Sánchez, 2001: 160). Las estructuras planas implican que el gobierno requiere de organizaciones más ligeras, con menos niveles, un menor número de plazas y más sencillas “se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos”. Las estructuras flexibles parten del supuesto de que los organigramas son esquemas del pasado, provienen de la revolución industrial, por lo que se afirma que ya no son funcionales, debido a que fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existe. Por ello, las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos.

A partir de este planteamiento –estructuras planas y flexibles– la propuesta del MEIG era

el Modelo de Administración Cruzada, que suponía lo siguiente: 1) conecta proyectos con procesos; 2) los procesos están al servicio de los proyectos; 3) suma recursos de todas partes (financiamiento emprendedor), 4) parte de una visión global y holística; 5) requiere de procesos de soporte robustos y confiables (ISO 9000, *just in time*, *on line service*); 6) potencia el trabajo en equipo (redes de socios, alianzas estratégicas); 7) todo proyecto tiene un “líder” y todo proceso un “dueño”; 8) supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia; 9) se basa en un esquema ganar-ganar; 10) se enfoca a resultados en tiempos claramente establecidos; y 11) requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de una coordinación “a prueba de balas”. Sus fundamentos más importantes son los siguientes:

Cuadro 3

MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL (ENDNOTES)

Estrategias	Alcances
1. Administración por calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer el Premio Nacional de Calidad • Revista <i>Un Gobierno Innovador y de Calidad</i> • Establecer sistema de administración de calidad (INTRA-GOB) • Cambiar el Premio Nacional a la Administración Pública por el Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad
2. Federalismo-municipalización	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los Gobiernos Estatales y Municipales para servir más y mejor a los ciudadanos • El reto de la municipalización es incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales, frente a las demandas y necesidades de la población
3. Continuidad y abandono	<ul style="list-style-type: none"> • Es una utopía reinventarlo todo a partir de una hoja en blanco, además de ser un acto de descalificación soberbia • Es necesario aprender cómo desaprender (abandonar paradigmas disfuncionales e inútiles)
4. Gobierno abierto y participativo	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr un gobierno innovador y de calidad es vital para democratizar la información • El secreto está en convertir en una costumbre el rendirle a la sociedad cuentas claras.
5. Reformas jurídicas y normativas	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos cuyos paradigmas se basan en la innovación y la calidad y no en el control, requieren de repensar y renovar sus marcos jurídicos y legales, ya que responden a otra lógica, circunstancia e intereses.
6. Eliminar las restricciones	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de las restricciones tiene su raíz en la resistencia de las personas afectadas. Es más emotiva que lógica.

Continuación...

7. Unir la retaguardia con la vanguardia	<ul style="list-style-type: none"> Hay dependencias más avanzadas que otras en diversos campos. Se requiere que éstas compartan su experiencia y su poder tecnológico con las que muestran retrocesos.
8. Mercadotecnia social	<ul style="list-style-type: none"> Es una estrategia para lograr el cambio de la conducta pública. Aplicaciones: planificación familiar, alcoholismo, nutrición, ecología, etcétera.
9. Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> Consiste en evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores prácticas. El propósito es compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de gobierno y de administración, de clase mundial, para igualarlos o superarlos.
10. Financiamiento emprendedor	<ul style="list-style-type: none"> Un gobierno innovador debe ser capaz de allegarse recursos extra-gubernamentales. Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos. Desarrollar un banco de proyectos estratégicos.
11. Informática y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> El mega proyecto "E-MÉXICO", con sus productos "e-government" (gobierno digital o electrónico), "e-education" (revolución de la educación soportada con tecnologías de información), "e-commerce" (negocios electrónicos), y otros, será la respuesta del Gobierno Federal a tan estratégica oportunidad.
12. Subcontratación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno debe enfocarse a los procesos y servicios estratégicos y sustantivos. Los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden ser subcontratados o cualquier otra modalidad permisible y viable.

FUENTE: Elaboración propia con base en el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.

Para alcanzar el propósito (*focus*), los objetivos y poner en marcha las estrategias, el Modelo proponía constituir una *red de socios estratégicos* en la que participarían los oficiales mayores (cambiarán de denominación y su enfoque de trabajo de acuerdo con la propuesta), los responsables de las áreas de Recursos Humanos, Innovación y Calidad, las unidades de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los responsables de las áreas de Informática y Asuntos Jurídicos, entre otros.

El MEIG prevía que en esta red no sólo habría socios internos, sino que habrá de integrarse con socios externos, tales como: universidades, firmas de consultoría, colegios e instituciones académicas, empresas prestigiadas del sector privado, fundaciones nacionales e internacionales. Asimismo, se pretendía avanzar en la evaluación y compensación por resultados, en la gestión de proyectos estratégicos y en la reubicación de talentos (Renata). A continuación se presentan las etapas del MEIG:

Cuadro 4

ETAPAS DEL MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Fase	Descripción	Tiempo establecido
Arranque: Calentando motores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Diseño del Modelo Innovación y Calidad Gubernamental 2) Red Nacional para la Innovación y la Calidad Gubernamental 3) Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador 4) Transformación de las Oficinas Mayores. 5) Negociación sindical con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) 6) Reunión de trabajo con gabinete ampliado. 7) Propuesta de cambio 	Inmediato primeros 100 días gobierno

Continuación...

Primera fase: Encendiendo el fuego de la innovación	<ol style="list-style-type: none"> 1) Prueba del ácido y capacitación integral. 2) Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad 3) Programa de Reconocimientos a la Innovación y la Calidad 4) Medición de la satisfacción del cliente 5) Inicio del programa e-government 6) Consejo Nacional para la Innovación 7) Desregulación burocrática 8) Consulta a los servidores públicos 9) Iniciativa del servicio civil de carrera 	Corto plazo: 2001-2002
Segunda fase: Avivando la llama de la innovación	<ol style="list-style-type: none"> 1) Outplacement & Telecommuting (Renata) 2) Gobierno enfocado y diferenciado 3) Gobernanza Corporativa (Corporate Governance) 4) Servicio Civil de Carrera (visión futurista) 5) Financiamiento estratégico. 6) Conexión emocional (pasión) 7) Metiendo goles (<i>sic</i>) 8) Capacitación continua 	Mediano plazo: 2003-2004
Tercera fase: 730 días para cambiar el gobierno para siempre	<ol style="list-style-type: none"> 1) Blindaje constitucional 2) Reforma jurídica 3) Gobierno competitivo y procesos de mejora continua 4) Nuevos paradigmas de la gestión pública 5) Servidores públicos de carrera orgullosos 6) Un gobierno competitivo: proyección internacional 	Largo plazo: 2005-2006

FUENTE: Elaboración propia con base en el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.

El MEIG parte de supuestos que se consideran a un amplio debate (Sánchez, 2001: 159), como son: 1) justificación: la política de cambio no puede concretarse con instrumentos y estructuras del antiguo régimen; 2) propuesta: eliminación permanente de una mayoría de plazas en la burocracia en todos los rangos y niveles del gobierno federal; 3) pretensión: establecer en México una nueva forma de administración pública, denominada “gobernanza corporativa”; 4) pretende conformar un gobierno con estructuras planas, menos niveles, menos plazas y más sencillas; 5) a partir de la tesis de innovación social, se pretende poner en funcionamiento la gestión pública con fundamento en tesis empresariales de productividad, calidad total, planeación estratégica, reingeniería de procesos y valor agregado; 6) su propósito es reducir el tamaño

de la burocracia y erradicar la “excesiva obesidad” de las estructuras de gobierno, la inutilidad de procesos, la duplicidad de funciones, la pesada carga burocrática y la asignación clientelar de plazas; 7) “los clientes” deberán notar el cambio en las elecciones intermedias (2003) y en las elecciones federales del 2006; 8) remover del gobierno la tarea de remar para enfocarlo a dirigir. “Echar a andar mecanismos de vanguardia que operan en gobiernos de primera clase, para los que la burocracia es innecesaria”; y 9) “La función pública en México pasa de una excesiva obesidad de estructuras a un gobierno innovador que en 730 días habrá cambiado para siempre” (MEIG, 2001: 20).

El MEIG estaba constituido por una mezcla de enfoque de calidad, planeación

estratégica y reingeniería de procesos con énfasis en la orientación de la innovación administrativa. Cada una de estas herramientas tiene diferentes elementos, direcciones y complejidad en su implementación, por lo que los resultados esperados fueron menores a los ambiciosamente programados. Sin embargo, debe reconocerse que destacaron dos grandes estrategias: el enfoque de calidad y el impulso al gobierno electrónico.

En la vertiente de calidad, sobresale por su importancia el Modelo de Calidad Intragob, que pretendía satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los ciudadanos y, en general, de los clientes de los productos o servicios que proporciona la administración pública federal. Asimismo, fue creado el Premio Intragob que se entregó a las unidades gubernamentales que se distinguieron por su madurez en la implementación de la cultura de la calidad y que, por lo tanto, se convertían en un ejemplo a seguir (Muñoz, 2004: 193). Algunos premios Intragob fueron para áreas o dependencias de la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, el Fidecomiso para el Fomento Minero, Liconsa, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Tecnológico de León, entre otros.

Otro reconocimiento fue el Premio Innova, entregado a las entidades y dependencias de la administración pública federal que se distinguían por el desarrollo de servicios innovadores con un alto valor agregado para la ciudadanía y que contribuyen en forma

importante con las seis líneas de acción de la Agenda de Buen Gobierno (Muñoz, 2004: 192). El reconocimiento a prácticas innovadoras con el Premio Innova fueron a áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de la Defensa, el INFONAVIT, la Procuraduría de la República, el IMSS, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre otras.

Por lo que corresponde a la segunda vertiente, el gobierno electrónico fue llevado a cabo en las siguientes líneas estratégicas: infraestructura tecnológica gubernamental; administración del conocimiento y colaboración digital; rediseño de procesos con tecnologías de información; servicios y trámites electrónicos (e-servicios); política informática y organización para el gobierno digital; portal ciudadano del gobierno mexicano; y Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet). Cabe destacar que el Portal Ciudadano recibió el Premio Internacional “Reto Estocolmo 2004” en la categoría de gobierno electrónico (Sotelo, 2006: 49-50).¹ Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad fue ganadora del *International Asia Pacific Quality Award* (Muñoz, 2004: 99).

En suma, como sucedió con el PNCCFTDA, estas estrategias también fueron incorporadas a la Agenda de Buen Gobierno, la cual representó la síntesis de la modernización realizada en el gobierno foxista. Tanto el enfoque de calidad como el gobierno

electrónico, fueron dos instrumentos ampliamente difundidos y promovidos al interior del aparato gubernamental mexicano.

LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO DE VICENTE FOX

En el marco del 2° Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, celebrado en la ciudad de México en noviembre de 2002, la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República presentó la Agenda de Buen Gobierno (ABG), considerando a éste último como uno de los componentes fundamentales de la consolidación de la gobernabilidad democrática (Carrillo y Campero, 2005: 143). La ABG incluía estrategias que comenzaron a delinearse a la mitad del mandato de Vicente Fox, la cual se presenta como una agenda de logros alcanzados en materia de Administración pública (Muñoz, 2004: 21).

Así que sólo quedaba como alternativa apostarle a la INNOVACIÓN. Las interrogantes eran: ¿Hacia qué dirección? ¿Con qué velocidad? ¿Con qué organización? ¿Con cuáles instrumentos? Con el fin de responder a esto se diseñó el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental. En enero de 2001 el Presidente Fox lo aprobó. Se trataba de una guía que serviría a manera de mapa en la conducción del proceso de cambio. (...) Con el propósito de simplificar la estrategia para el cambio y la transformación de la administración pública, y focalizar los resultados en materia de Buen Gobierno, se diseñó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, misma que se difundió ampliamente (Muñoz, 2004: 22).

La ABG incluía a seis ejes, tres llamados procesos: gobierno profesional, gobierno digital y gobierno que busca mejoras regulatorias, para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad (Pardo, 2005: 194-195). La propuesta intentaba que todas las dependencias de la Administración pública promuevan cambios que apunten en esas seis direcciones, incluyendo procesos mediante los cuales se establezca una competencia que permita entrar en una dinámica en la cual las dependencias serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que vaya logrando ese cambio.

Cuadro 5
PRINCIPIOS DE LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

<i>Principios de ABC</i>	<i>Descripción</i>
1. Gobierno honesto y transparente	Se asume como la guía fundamental de la acción gubernamental y que requiere de políticas y acciones paralelas para alcanzar su objetivo.
2. Gobierno profesional	Se tiene la certeza que contar con mejores servidores públicos, más capacitados, que brinden mejor atención a la ciudadanía y que ocupe un puesto en la administración pública por méritos propios contribuye a la honestidad y al combate a la corrupción.
3. Gobierno de calidad	Que el gobierno sea eficiente, eficaz, productivo y competitivo, que tiene la obligación de ser honesto y actuar con transparencia, pues la calidad pretendida no puede lograrse sin honestidad.
4. Gobierno digital	Que mejore y agilice, con tecnología de la información moderna, los procesos de gestión interna, pero, sobre todo, los relacionados con la atención a la ciudadanía en la prestación de bienes y servicios.
5. Gobierno con mejora regulatoria	Debido a que una normatividad compleja y una regulación excesiva frenan la productividad dentro y fuera del gobierno, reduce la competitividad del país y propicia acciones de corrupción para solventar, con ilegal agilidad, trámites complejos.
6. Gobierno que cueste menos	Un gobierno que reduzca la corrupción, que sea transparente, que tenga servidores públicos bien capacitados y honestos, que avance en la digitalización, en la calidad de sus servicios, en la regulación clara, sencilla y transparente, y que genere ahorros en recursos que se puedan destinar a programas de gobierno sustantivos.

FUENTE: elaboración propia a partir de Secretaría de la Función Pública, 2006.

De manera complementaria la ABC se proponía lograr objetivos tales como: identificar y reconocer prácticas innovadoras en la gestión pública; fomentar la participación creativa de los servidores públicos a través de la incorporación de sus aportaciones a la innovación de los servicios públicos; fortalecer el conocimiento mediante la difusión de casos exitosos de innovación; generar sinergias positivas al intercambiar experiencias exitosas; desarrollar un grupo de funcionarios capaces de diagnosticar los ejemplos innovadores y potenciar los avances de la Agenda en la administración pública federal.

La ABC fue concebida –según la SFP– como una estrategia que incorpora los mejores elementos definidos por varios países para asegurar resultados y se debe entender como un estilo permanente de gobierno en el marco de un mundo globalizado y no

como un plan de gobierno particular. Lo fundamental de la operación de la ABC es su orientación hacia el ciudadano en la que convergen seis líneas estratégicas. Se trata de conseguir un gobierno al día y a la vanguardia, para satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brinda la administración pública (Mesta, 2004: 14).

La misma SFP señalaba que la ABC se basó en un programa muy ambicioso de investigación e intercambio de las mejoras prácticas con distintos países que tenían avance en diversos campos de la innovación gubernamental, en especial los destinados a la eficiencia y a una mejor respuesta a la relación con los ciudadanos (SFP, 2006: 40). Al respecto, destaca en su informe final los avances alcanzados dentro del marco de la ABC, destacando entre otros los que a continuación se presentan:

Cuadro 6
RESULTADOS DE LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

<i>Principios de ABC</i>	<i>Descripción</i>
1. Gobierno honesto y transparente	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha del Código de Ética y Conducta por parte de todos los funcionarios de su gabinete. • El 4 de diciembre de 2000 fue creada la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la APF. • El 28 de febrero de 2001 Vicente Fox suscribió el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (ANTCC). • El 22 de abril de 2002 se publicó en el DOF y se puso en ejecución el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. • Publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAIPG) en el año de 2003.
2. Gobierno profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del Servicio Profesional de Carrera en el año de 2003. • En mayo de 2004 la SHCP y la SFP presentaron al Congreso de la Unión el diagnóstico “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”.
3. Gobierno de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y modernización administrativa (2001). • Mejora de procesos y eficiencia administrativa (2002-2003). • Gobierno de calidad (2004-2006) con tres líneas de trabajo: mejora de procesos, apoyo a los órganos internos de control (OIC) y formación profesional.
4. Gobierno digital	<ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 2000 dio inicio el proyecto e-México, que definió al gobierno electrónico o e-Gobierno como clave dentro de sus estrategias de contenidos y sistemas. • Despliegue de la red de Centros Comunitarios Digitales (CCD) fue la creación de 3 200 puntos de acceso instalados en centros educativos. • Creación con 40 dependencias de la red e-Gobierno. • Creación del portal Innova y redes horizontales de colaboración (www.innova.gob.mx). • Lanzamiento del portal Ciudadano del Gobierno Federal (2002). • Creación del Registro Único de Personas Acreditadas (www.rupa.gob.mx). • Creación del portal acampus (www.campusmexico.gob.mx).
5. Gobierno con mejora regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Normateca Federal (www.normateca.gob.mx). • Fueron creadas Normatecas Internas en dependencias y entidades federales. • Creación del Comité de Mejora Regulatoria (COMERI). • Se impulsaron Mesas de Simplificación Regulatoria. • Fue creado el Lenguaje Ciudadano.
6. Gobierno que cueste menos	<ul style="list-style-type: none"> • En el periodo 2001-2004 los ahorros y recursos generados por medidas de austeridad en la APF fueron 33 789.9 millones de pesos; de este monto, 59.3% (20 019.8 millones) corresponden a los ahorros por programas de austeridad y 40.7% (13 768.1) a los ahorros derivados de compactación de estructuras administrativas y cancelación de plazas de programas de separación voluntaria.

FUENTE: elaboración propia a partir de Secretaría de la Función Pública, 2006.

La ABC representa una síntesis de los alcances logrados por la administración de Vicente Fox, con dos salvedades: la primera es olvidarse por completo del MEIG como estrategia de modernización administrativa –aunque algunas de sus estrategias se contemplan en la ABC–, ya que a la mitad del sexenio no se menciona, y segundo que el

PNCCFTDA que es un documento oficial de enorme relevancia, queda marginado a dos de las estrategias de la ABC.

Asimismo, queda la impresión de que la Agenda está integrada tomando en cuenta acciones que correspondieron a prioridades que se fijaron bajo otros referentes valo-

rativos junto con los que la administración foxista estableció. La sociedad mexicana no percibía de manera directa los supuestos de la Agenda, pero sí es consciente de que es el Estado a través del gobierno, el responsable de proveer protección social y de promover igualdad de oportunidades para los grupos menos favorecidos y vulnerables del país (Pardo, 2005: 203).

La Agenda de Buen Gobierno resulta una mezcla de acciones, pero sobre todo de concepciones entre lo que debe ser las atribuciones propiamente de la Administración pública y su burocracia y una visión empresarial. Es una propuesta conceptual pobre que “importa” por no decir que copia términos y hasta frases que aparecen en documentos de organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial (...). La idea de entender a la ciudadanía como cliente está encapsulada y ajena a lo que ocurre en la relación gobierno-sociedad, en la que el gobierno no puede actuar como empresa y la sociedad no se asume como cliente (Pardo, 2005: 204).

En suma, la ABC no toca los elementos estructurales, valorativos y fundamentales de la administración pública tradicional y apuesta equivocadamente a un tipo de funcionario que existe en la imaginación de sus promotores. La ABC sólo incluye aquellos resultados que pueden considerarse exitosos en materia de modernización administrativa, mientras que en otros, contemplados originalmente en el MEIG y de los cuales no se alcanzaron los resultados, no se incorporaron a la Agenda. Incluso las etapas establecidas en el propio Modelo ni siquiera fueron cumplidas en su totalidad, ya que en el momento

en que aparece el ABC, el Modelo queda postergado de manera marginal.

A MANERA DE CONCLUSIONES

En el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) existe una orientación mezclada en la administración pública federal. Por una parte, se impulsa el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) y, por otra, se propone un Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG) que pretende implementar un ambicioso programa de acciones para modernizar a la Administración pública. Sin embargo, a la mitad de su administración aparece la “Agenda de Buen Gobierno” en la que se sintetizan las acciones más relevantes enmarcadas en el ámbito de la innovación gubernamental: combate a la corrupción, el fomento en la transparencia y servicio profesional de carrera.

Respecta al MEIG carece de los estudios administrativos que demuestren que el gobierno no tiene un tamaño excesivo en México (Sánchez, 2001: 159). Por el contrario, el problema esencial se refiere al alto nivel de centralización de la función pública. El último estudio serio, realizado por el gobierno federal, data del año de 1988 en el gobierno de Miguel de la Madrid (SECOGEF-INAP, 1988). En los gobiernos posteriores –Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox– no fueron realizadas esta clase de investigaciones. No existe un diagnóstico administrativo con cifras reales y estudios sobre la situación que guarda la

Administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. ¿Cómo puede afirmarse que el gobierno tiene un tamaño excesivo? Insistimos, sin diagnóstico administrativo no habrá modernización de la administración pública exitosa.

Por su parte, la ABC es una estrategia que mezcla los resultados obtenidos del PNCCFTDA, en particular, las leyes Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Federal de Responsabilidad de Administrativas de los Servicios Públicos, y la de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, así como los aspectos más avanzados del MEIG como fueron el enfoque de calidad y el gobierno electrónico. En buena medida, la ABC es una interpretación “mexicana” de la *President Management Agenda* (PMA) en Estados Unidos de George Bush. Su aportación es que resume en seis acciones los avances alcanzados en materia de mejoramiento administrativo. Su mayor debilidad es su pobreza teórica, ya que, aunque incorpora algunos elementos de enfoques administrativos –Nueva Gestión Pública– con técnicas gerenciales –enfoque de calidad, planeación estratégica, reingeniería, *marketing*, *empowerment*, *outsourcing* y muchas otras–, tiene alcances limitados en determinados campos y proviene de la gerencia privada, por lo que no garantiza su aplicación e implementación en la administración pública.

En contrapartida a una visión técnica, instrumental y gerencial, nuestra posición es que la modernización administrativa es un *proceso histórico*, no puede reinventarse de

manera aislada o parcial, por lo que debe considerar las diferentes etapas de la reforma y la modernización administrativa (Fernández, 1980; Flores, 1988; Cárdenas, 1983; Rives, 1984; Guerrero, 1989; Pardo, 1993). Existen estudios profundos en torno a la génesis, evolución y desarrollo de la administración pública mexicana. El crecimiento y diversificación de las funciones del gobierno, se encuentra determinado en última instancia por la política. Este rasgo es fundamental para comprender que cualquier modernización administrativa tendrá efectos políticos, dentro y fuera de la burocracia (Carrillo, 1980b: 112).

En ese sentido, la modernización administrativa no puede concebirse como una reforma de gabinete, requiere del consenso de los actores involucrados entre los que deben incluirse instituciones académicas, universidades y colegios de profesionistas en Ciencias Políticas y Administración Pública, entre otros. Existe una abundante bibliografía en el ámbito latinoamericano que demuestra que la modernización administrativa requiere de adecuados mecanismos de consenso y negociación (INAP, 1989 y 1991) para alcanzar regímenes más democráticos, participativos y ciudadanos.

NOTAS

- ¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación: “La Agenda de Buen Gobierno en el Municipio de Zumpango, Estado de México (2003-2006). Un análisis comparado con el gobierno federal”, financiado por la Universidad Autónoma del Estado de México.

² En la nueva estructura del gobierno de Vicente Fox se crearon tres coordinaciones generales como las de Comunicación Social y la de Asesores de Políticas Públicas; la de Opinión Pública e Imagen; la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana y el coordinador de asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. Tres comisionados, el de Asuntos de la Frontera Norte, el de Desarrollo Humano y el comisionado para la Paz en Chiapas. Aparecieron nuevas oficinas: para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la de Atención a Migrantes, la de Promoción e Integración Social para Personas Discapacitadas y la de Innovación Gubernamental. Se propusieron dos Consejos: el Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo y el de Seguridad Nacional. Apareció el nombramiento del responsable del Plan Puebla-Panamá y el de la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia.

³ Para implementar el Servicio Profesional de Carrera, se aprobó la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003); se creó la Unidad de Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal; se instaló el Consejo Consultivo del Sistema (2003); se instalaron los comités técnicos de Profesionalización y Selección; y se desarrolló el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP); se publicó el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF (2004); se puso en marcha el sistema *Trabaja en*; se desarrolló la herramienta @campusmexico para capacitar a los servidores públicos.

⁴ Cronología del desarrollo del gobierno electrónico mexicano: fase de preparación gobierno digital: noviembre 2000-abril 2001; crea-

ción de la Comisión Intersecretarial para el Combate a la Corrupción, diciembre 2000; agenda de gobierno digital, abril 2001; constitución del Consejo e-México, 31 de agosto de 2001; lanzamiento de e-México, 15 de julio de 2002; publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; publicación Agenda Presidencial de Buen Gobierno, 6 de noviembre de 2002; lanzamiento Portal Ciudadano, 18 de noviembre de 2002; reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que otorga facultades a la UGEPTI de la Secretaría de la Función Pública, abril 2003; publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, abril 2003; portal gob.mx ganador del Premio Innova, noviembre 2003; portal gob.mx ganador del Premio Reto Estocolmo 2004, categoría e-government, mayo 2004; la Secretaría de la Función Pública reconocida por *Information Week México* y *Ernest & Young* como una de las 50 empresas más innovadoras en Tecnologías de Información y Comunicación, agosto 2004; portal gob.mx finalista reconocimientos Asociación Mexicana de Internet (AMIPC), septiembre 2004.

BIBLIOGRAFÍA

Beltrán Ulises y Portilla Santiago (1986), "El proyecto de descentralización del Gobierno Mexicano", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, Colegio de México.

Cárdenas García, Luis (1983), "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México", en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Cardozo Brum, Myriam (1993), "La descentralización de servicios de salud en México: hacia la Amnesia Total o hacia la resurrección de la política", en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, México, CIDE.
- Carrillo Castro, Alejandro (1980a), *La Reforma Administrativa en México. Base metodológica. Antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1980b), *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa (1971-1979)*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo (2005), "La reforma de la Administración Pública en México", en Ricardo Uvalle Berrones (comp.), *Perfil contemporáneo de la Administración pública*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Caso, Andrés (1986), "La simplificación administrativa", en *Revista de Administración pública*, núm. 65-66, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- De los Reyes, Yolanda (1986), "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, Colegio de México.
- Fernández Santillán, José Florencio (1980), *Política y Administración pública en México (1934-1978)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Flores Caballero, Romeo R. (1988), *Administración y política en la historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero, Omar (1989), *El Estado y la Administración pública en México*, México, INAP.
- (1994), *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, UNAM.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1989), *Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, México.
- (1991), *Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, México.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1985), *La administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Mesta Delgado, Jesús (2004), "El buen gobierno", en *Política Digital*, Nexos, año 3, núm. 15, México.
- Moreno Espinosa, Roberto (2003), "Los anales de la democracia en México, hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el Gobierno y la Administración Pública Federal", en *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal* (DOF), México, Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2000), *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el Gobierno de Vicente Fox*, México, Ediciones 2000.
- (2001), *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*, México, Gobierno de la República.

- (2004), *Innovación gubernamental*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, María del Carmen (1986), “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, Colegio de México.
- (1993), *La modernización de la Administración pública en México*, México, INAP/ Colegio de México.
- (2001), “La ‘nueva’ estructura del gobierno”, en *Enlace*, núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- (2003), “Viabilidad política del Servicio Civil de Carrera en México”, en *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal* (DOF), México, Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación.
- (2005), “Propuesta del gobierno de Fox para reformar la Administración Pública”, en Uvalle Ricardo (comp.), *Perfil contemporáneo de la Administración pública*, Toluca, IAPEM.
- Rives Sánchez, Roberto (1984), *Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1840*, México, INAP.
- Roel Rodríguez, Santiago (1998), *Estrategias para un Gobierno Competitivo. Cómo lograr Administración pública de calidad. Un nuevo paradigma*, México, Ediciones Castillo.
- (1997), *PROMAP y proceso de cambio*, Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, ponencia presentada en Toluca, Estado de México el 21 de mayo de 1997.
- Sánchez González, José Juan (1998), “La Administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio”, en *Revista IAPEM*, núm. 39, Toluca, IAPEM.
- (1999), *Administración Pública y reforma del Estado en México*, México, INAP.
- (2001), “Revisión al Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental”, en *Revista IAPEM*, Toluca, IAPEM, No. 48.
- (2005), “Nuevas tendencias de la Administración pública mexicana. De la privatización a la endoprivatización”, en Guerrero, Omar (coordinador), *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Gobernación (2003), *Leyes para el cambio democrático en la Administración pública federal*, *Diario Oficial de la Federación*, Orden Jurídico Nacional, México.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1988), *Tamaño y composición de la Administración pública mexicana*, México, SECOGEF/INAP.
- Secretaría de la Contraloría General de la República (SECODAM) (1984), *Simplificación administrativa*, México, SECODAM.
- (1996), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, SECODAM.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2006), *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, SFP/ Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Presidencia (1973), *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, Dirección General de Estudios Administrativos.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (1985), *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, SPP.

Sotelo Nava, Abraham (2006), *México: un gobierno digital en expansión*, México, Editores e Impresores Foc.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003), “Visión contextual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, en *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal* (DOF), México, Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación.

Vázquez Cano, Luis Ignacio (1993), “La simplificación administrativa”, en *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF/Fondo de Cultura Económica.